

Begroten en verantwoord

RIJK IN UITVOERING • IN 18 FACTSHEETS

Inleiding

De volksvertegenwoordiging, onderdeel van de wetgevende macht, heeft het recht vooraf te bepalen waar het geld aan uitgegeven wordt en achteraf te controleren of dat ook gebeurd is.

De Tweede en Eerste Kamer krijgen jaarlijks op Prinsjesdag inzicht in de kabinetsplannen via de begrotingswetten. Na afloop van het begrotingsjaar verantwoordt het kabinet zich over de realisatie van de begroting. Dat gebeurt op Verantwoordingsdag met het Financieel Jaarverslag van het Rijk en de departementale jaarverslagen. Op dezelfde dag biedt de Algemene Rekenkamer aan het parlement haar oordelen, bevindingen en aanbevelingen over die kabinetsverantwoording aan in het zogenoemde verantwoordingsonderzoek. Mede op basis hiervan verleent het parlement de ministers decharge.

1. Doorwerking van het regeerakkoord

Er bestaan geen formele regels voor de wijze waarop de toedeling van middelen in het regeerakkoord tot stand komt. Doorgaans worden de gevolgen van de keuzes in eerste instantie weergegeven in de financiële bijlage van het regeerakkoord en vervolgens in de startnota. Deze cijfers verwerkt het kabinet bij de eerste gelegenheid in het reguliere begrotingsproces: de conceptbegroting in september of, als die al is opgesteld, in een (incidentele) suppletoire begroting en/of nota van wijziging.

Sinds 1994 is de scheiding tussen inkomsten en uitgaven (de zogenoemde Zalm-norm) een belangrijk principe van het Nederlandse begrotingsbeleid. Het kabinet stelt bij haar aantreden zowel het uitgavenkader als het inkomstenkader vast voor de gehele kabinetsperiode. Afspraken over wat er precies onder een uitgaven- of inkomstenkader valt, worden gemaakt tijdens de kabinetsformatie en vastgelegd in de begrotingsregels. Deze worden traditiegetrouw, samen met de financiële bijlage en de doorrekening door het Centraal Planbureau, als bijlagen bij het regeerakkoord gevoegd. Deze bijlagen hebben, evenals het regeerakkoord en de begrotingsregels zelf, geen wettelijke status.

De minister van Financiën stelt op basis van het regeerakkoord de startnota op. Deze bevat de vertaling van, en de toelichting op, de financiële afspraken uit het regeerakkoord in een meerjarenoverzicht per begrotingshoofdstuk en -fonds. De startnota is geen wet, maar een zogenoemde budgettaire nota, vergelijkbaar met de Voorjaarsnota en de Miljoenennota. De tabbladen bij de startnota bieden de (meerjarige) aansluiting per begrotingshoofdstuk en -fonds tussen de laatste reguliere begroting en de startnota.

Het kabinet verwerkt de budgettaire gevolgen van het regeerakkoord vervolgens in de begrotingswetten en wat betreft fiscale maatregelen in het Belastingplan, waarbij de startnota als leidraad dient. Ministers zijn verantwoordelijk voor hun eigen begroting. Afhankelijk van het moment in het budgettaire jaar kan worden aangehaakt bij de begroting of een suppletoire begroting, dan wel worden de budgettaire mutaties verwerkt aan de hand van nota's van wijziging en/of incidentele suppletoire begrotingen. Hier geldt het parlementair budgetrecht. De Tweede Kamer heeft het recht om het kabinet uitleg te vragen, kan waar zij dat nodig acht de begroting per amendement bijstellen en uiteindelijk al dan niet akkoord gaan met de financiële implicaties van het regeerakkoord door aanneming van de al dan niet geamendeerde begrotingswetten.



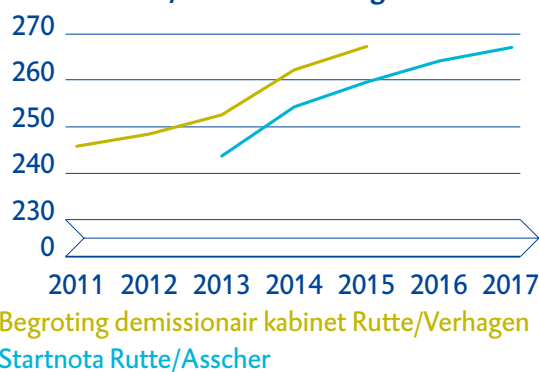
Gevolgen regeerakkoord in de praktijk

Hieronder geven we kort weer hoe de laatste begroting van het aftredende kabinet kan afwijken van de eerste begroting van het nieuwe kabinet.

Figuur 1 laat zien hoe het uitgavenkader bij de wisseling tussen het kabinet-Rutte/Verhagen en het kabinet-Rutte/Asscher is gewijzigd. Het laatste kabinet verlaagde de totale uitgaven gedurende de kabinetsperiode. Het uitgavenkader wijzigt niet alleen doordat regeringspartijen en of het nieuwe kabinet nieuw beleid afspreken, maar ook gedurende de kabinetsperiode als gevolg van eventuele nieuwe economische vooruitzichten en doordat sommige uitgaven in het uitgavenkader worden geplaatst of juist uit het uitgavenkader worden gehaald, zoals dat bij de uitgaven aan rente over de staatsschuld veelvuldig is gebeurd.

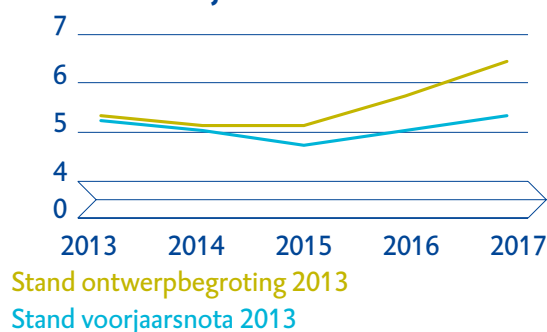
Met een nieuw uitgavenkader wordt ook de speelruimte voor uitgaven op individuele begrotingshoofdstukken bepaald. Hetzelfde geldt voor het inkomstenkader. Figuur 2 toont de uitgaven voor artikel 8 (onder andere zorgtoeslag en de tegemoetkoming voor specifieke zorgkosten) van de begroting van het Ministerie van VWS die grotendeels onder het inkomstenkader vallen. Met de maatregelen in het regeerakkoord verlaagde het kabinet-Rutte/Asscher de uitgaven op dit artikel, tot ruim € 1 miljard minder in 2017.

Na het kabinet Rutte/Verhagen verlaagde kabinet Rutte/Asscher het uitgavenkader



Figuur 1 Uitgavenkader demissionair kabinet Rutte/Verhagen en uitgavenkader kabinet-Rutte/Asscher (in miljard euro).
Bron: Miljoenennota 2013; Startnota Rutte/Asscher

Het kabinet Rutte/Asscher verlaagde de begrote uitgaven aan zorgtoeslag en de tegemoetkoming specifieke zorgkosten met ruim € 1 miljard in 2017



Figuur 2 Raming van artikel Tegemoetkoming specifieke zorgkosten voor en na kabinetswisseling (in miljard euro)
Bron: Ontwerpbeegroting VWS 2013, 1e suppletoire begroting VWS 2013

Dit is meerjarig op de begroting verwerkt bij de Voorjaarsnota 2013. Intensiveringen en lastenverlichtingen die gedurende de kabinetsperiode worden doorgevoerd moeten door de desbetreffende minister binnen de begroting van dekking worden voorzien.

2. Begrotingscyclus, geldstromen en rol Algemene Rekenkamer

Op Prinsjesdag kondigt het kabinet de voornemens voor het nieuwe jaar aan in de Rijksbegroting. Pendant daarvan is het Financieel Jaarverslag van het Rijk en alle departementale jaarverslagen die op de derde woensdag van mei, op Verantwoordingsdag, door het kabinet naar het parlement worden gestuurd. Daarin zijn de resultaten van het anderhalf jaar ervoor aangekondigde beleid terug te lezen.

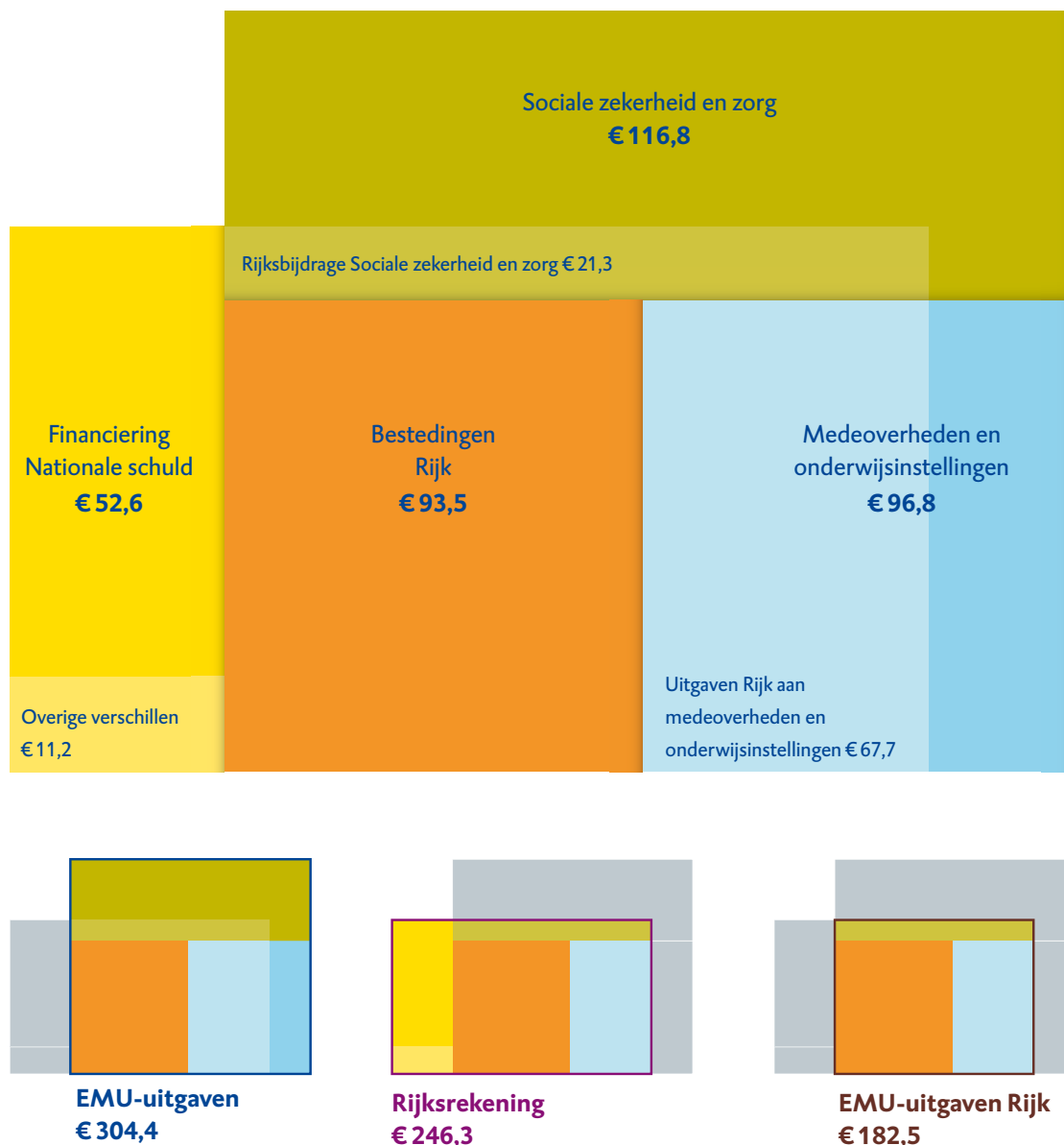
De Algemene Rekenkamer geeft in haar verantwoordingsonderzoek een oordeel over de rechtmatigheid van de inkomsten en uitgaven, het financieel beheer van het Rijk en de beleidsresultaten. Dat gaat over de Rijksrekening en de departementale jaarverslagen, over het financieel beheer, de bedrijfsvoering en de beleidsinformatie van de ministeries. Met dit oordeel beantwoorden wij de vraag of het geld volgens de regels is besteed, of de zaken goed georganiseerd zijn op de ministeries en of het beleid tot de gewenste resultaten heeft geleid. Het parlement heeft onze oordelen nodig om de ministers decharge te verlenen. Tegelijk vormt het oordeel van de Algemene Rekenkamer tezamen met haar doelmatigheidsonderzoek de input voor nieuw beleid en daarmee de nieuwe begroting. De Tweede Kamer is niet alleen controleur van het uitgevoerde beleid en het beleid in uitvoering, maar tevens vormgever van het beleid als medewetgever.



Uitgaven en inkomsten binnen en buiten het Rijk

De Rijksrekening omvat alle ontvangsten en uitgaven die ministers verantwoorden in hun jaarverslag en door ons worden gecontroleerd. De uitgaven die de rijksoverheid doet vallen niet geheel samen met de uitgaven van de publieke sectoren. Die sectoren bevatten ook de uitgaven van de medeoverheden en onderwijsinstellingen, alsmede de uitgaven voor zorg en van sociale zekerheid (inclusief arbeidsmarktbeleid) die slechts voor een deel binnen de Rijksrekening vallen.

De Rijksrekening overlapt gedeeltelijk met de EMU-uitgaven. De financiering van de nationale schuld wordt bijvoorbeeld niet tot de EMU-uitgaven gerekend. Zie voor verduidelijking de figuur hieronder.



Figuur 3 Schematische weergave Rijksrekening en EMU-uitgaven over 2015 (x 1 miljard)

Bron: Algemene Rekenkamer, Staat van de rijksverantwoording 2015 (18 mei 2016)

Het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het Financieel Jaarverslag van het Rijk en de departementale jaarverslagen omvat niet de totale geldstroom van de publieke sector in Nederland. Deze geldstroom is weergegeven op EMU-basis, dat wil zeggen op basis van definities van de Europese Monetaire Unie.

De Algemene Rekenkamer stelt al jaren vast dat de rechtmatigheid van de financiële transacties op rijksniveau ruim 99 procent is. De controle hierop is voor circa de helft van die uitgaven inmiddels niet meer dan de verificatie of het juiste bedrag op het juiste rekeningnummer van de juiste organisatie of mede-overheid is overgemaakt. Welke resultaten met de uitgaven bereikt zijn, de doeltreffendheid, is niet altijd duidelijk. Het is lastig om het

publieke geld vanaf de belastingbetaler tot aan de publieke voorziening te volgen ('Inzicht in publiek geld', 2016). Het is vaak onduidelijk wie waarop kan worden aangesproken, laat staan dat bekend is wat de resultaten van publiek geld zijn.

In veel van ons onderzoek zien we dat de uitvoering en soms ook de beleidsvorming of de financiering buiten de rijksoverheid is neergelegd, waarbij die overheid slechts één van de spelers is. Bij de vraag of de burger waar voor zijn geld krijgt, merken wij op:

- het is niet altijd duidelijk 'wie' waarop kan worden aangesproken;
- de informatievoorziening is niet goed toegesneden op de veranderende rollen van de rijksoverheid;
- kabinet en parlement hebben onvoldoende aandacht voor resultaten van beleid.

In 2015 hebben we het parlement meer inzicht kunnen geven in de ramingen van belastingontvangsten. En in 2016 constateerden we dat opeenvolgende kabinetten omvangrijke pakketten hebben afgekondigd om het begrotingsaldo te verbeteren en daarbij resultaten geboekt hebben, maar dat moeilijk te bepalen is wat het uiteindelijke effect van een bezuinigingsmaatregel is. Evenmin is helder in welke mate de opbrengsten van een bezuiniging door wegleffecten teniet is gedaan – zie het factsheet Houdbare overheidsfinanciën.



Uitgaven door instellingen op afstand van het Rijk

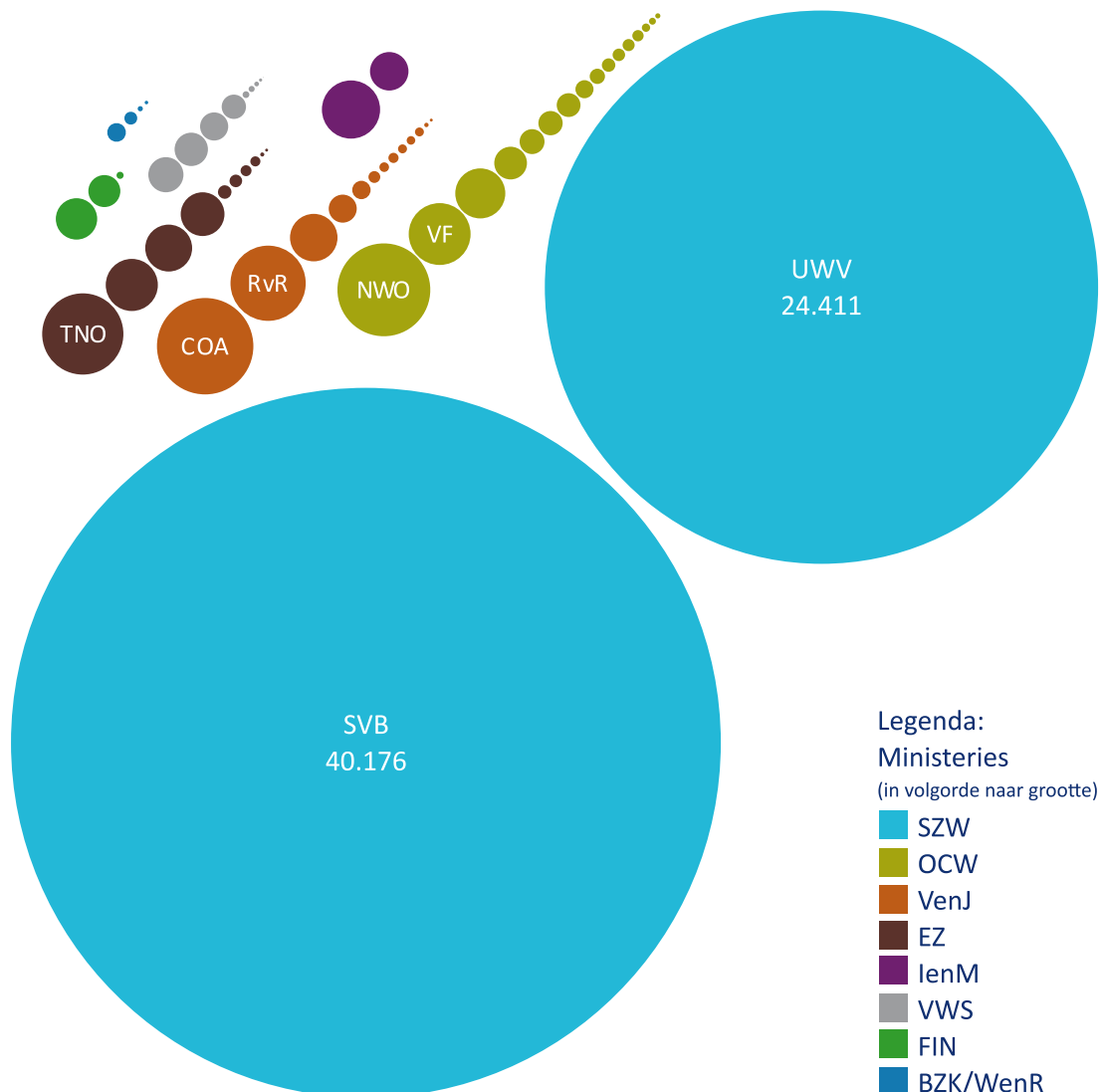
Een groot deel van de overheidsuitgaven wordt buiten het Rijk besteed. De fondsen voor sociale zekerheid en zorg, medeoverheden en onderwijsinstellingen besteden circa de helft van de EMU-uitgaven. Hoewel de figuur hierboven suggereert dat het Rijk de andere helft zelf besteedt, ligt dat in werkelijkheid genuanceerder. Een deel van dat geld is namelijk bestemd voor instellingen op afstand van de overheid, naast de al genoemde onderwijsinstellingen.

Het veld van instellingen op afstand is zeer divers en niet langs één dimensie in te delen. Naast zelfstandige bestuursorganen (zbo's), rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) en staatsdeelnemingen zijn er instellingen die eveneens een wettelijke taak uitvoeren (woningcorporaties). Ook zijn er instellingen met een subsidie, garantie of lening (Waarborgfonds voor de Zorgsector) of instellingen met een concessie of contractuele relatie (Infraspeed BV). Tussen deze vormen bestaan diverse overlappen. Zo is een deel van de zbo's ook rwt (UWV), kunnen staatsdeelnemingen voor (een deel van) hun werkzaamheden rwt zijn (DNB, ProRail) en kunnen instellingen tevens subsidie ontvangen. Zie de aparte factsheet Instellingen op afstand van het Rijk.

Er zijn instellingen die naast de middelen uit de Rijksbegroting zelf publieke middelen verwerven, zoals het Kadaster (voor kaarten en uittreksels uit het register), de Rijksdienst voor het Wegverkeer (registratie van kentekens) en het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (voor rijexamens). Naast deze eigen publieke middelen kunnen dergelijke instellingen ook eigen private inkomsten hebben. Het totaal aan publiek geld dat omgaat bij instellingen op afstand is niet direct inzichtelijk.

Het gaat bij de zbo's op afstand van de ministeries om veel publiek geld. Bijgaand figuur geeft een indruk van de omzet, met als uitschieters de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).

Verschillen in omzet per ZBO



Figuur 4

Bron: *Inzicht in publiek geld* (Algemene Rekenkamer, 13 juli 2016)

Informatievoorziening en veranderende rollen rijksoverheid

Nu beleid en uitvoering meer op afstand van de rijksoverheid staan, zijn er consequenties voor de informatievoorziening aan het parlement. Instellingen op afstand hebben niet alleen een relatie met de minister of gemeente, zij hebben ook te maken met cliënten en andere belanghebbenden die soms rechtstreeks voor de dienstverlening betalen. Al deze partijen hebben uiteenlopende informatiebehoeften. Bovendien wordt de informatie door verschillende partijen op verschillende manieren verzameld. De bestaande jaarcijfers bij de rijksbegroting zijn voornamelijk lastig aan te sluiten op de cijfers van andere overheden en uitvoeringsinstellingen. Nieuwe informatietechnologieën kunnen helpen de transparantie en het inzicht te vergroten.

In februari 2017 heeft de zogeheten Taskforce Publieke Verantwoording – onder verantwoordelijkheid van de minister van Financiën – voorstellen gedaan die de verantwoording van instellingen in de (semi) publieke sector moeten verbeteren. De stukken zijn naar de meeste betrokken ministers en de Tweede Kamer gestuurd. Gepleit wordt door de taskforce voor meer standaardisering van administraties en automatisering van verantwoordingsprocessen. Ook pleit de taskforce voor verbetering van de bestuursverslagen door meer focus op toekomstige risico's en de maatschappelijke bijdrage van instellingen.



Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Bij het uitoefenen van het budgetrecht is het belangrijk dat Kamerleden zich kunnen baseren op financiële informatie die navolgbaar en deugdelijk tot stand is gekomen. In een onderzoek naar een aantal specifieke uitgaven, dat de Algemene Rekenkamer op een later moment in 2017 zal publiceren, zullen wij nagaan of de meerjarencijfers navolgbaar en deugdelijk tot zijn stand gekomen. Verder zal in het jaarlijks verantwoordingsonderzoek (publicatie derde woensdag van mei) nagegaan worden hoe het (financieel) jaarverslag zich verhoudt tot de begroting van een minister waar het parlement eerder mee ingestemd heeft.